■改革与创新

从“确认型选举”到“竞争性选举”

——党内选举制度改革的历程及方向

□梁妍慧

实行“确认型选举”

党的十三大，首次提出“改革和完善党内选举制度”，并要求重点是“明确规定提名程序和差额选举办法”。之后，各地着重在规范提名过程和确立差额比例上进行了探索。党中央于1990年印发了《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》，1994年又印发了《中国共产党地方组织选举工作条例》，条例明确规定了从基层到地方的党代表、委员会委员、常务委员会委员的提名程序和差额比例。这些规定有以下3个特点：一是规定候选人的初步人选和最终人选，须采用上下结合、充分酝酿、广泛听取意见等做法，但提名权和决定权仍掌握在各级党委手中。二是除书记、副书记等额选举外，其他人均须差额选举。但由于提名主体单一，加之差额比例又较小，出现保证“组织意图”实现而陪选的现象。三是以间接选举为主，即党员大会选党代表，党代表选委员，委员再选常委、副书记、书记。

上述3个特点，尽管与改革之前的“指定型选举”相比，有了差额比例这一较大进展，在提名过程中又要求广泛征求意见，但由于提名主体未变，领导干部选举时差额比例又较小（基层党组织委员差额为应选人数的20%，常委为多1—2人；地方党组织委员差额比例为不少于10%，常委为多1—2人），主要领导人（书记、副书记）仍采用等额选举。所以即使不是完全的任命制，但离真正的选举制相差又较远，因此可以称之为“确认型选举”

试点“竞争性选举”

上世纪90年代末以来，在村民委员会海选的推动下，不少基层党组织（村、乡镇）创造了公推直选领导班子的做法，一些县、市也开展了党代会常任制的试点。公推直选与党代会常任制的试点，都从不同角度突破了“确认型选举”的做法，开创了“竞争性选举”的尝试。

与此同时，对委任制干部选拔任用方式的大量探索，如：民主推荐、公开选拔、竞争上岗、票决制等，也为选举类干部的产生提供了启示。要求我们在规范和推广委任制干部改革措施的同时，加快选举类干部改革的步伐。对此，党的十六届四中全会首次提出“改进候选人提名方式”，“适当扩大差额推荐和差额选举的范围和比例”。十七大到十七届四中全会，又进一步提出“推广基层党组织领导班子成员由党员和群众公开推荐与上级党组织推荐相结合的办法，逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围”，“改进候选人介绍办法”。十七大修改的党章又将第30条中关于“基层委员会、总支部委员会、支部委员会选出的书记、副书记，应报上级党组织批准”，修改为“基层委员会、总支部委员会、支部委员会的书记、副书记选举产生后，应报上级党组织批准”。上述要求和规定为探索党内“竞争性选举”提供了空间。

从试点和规定中可以看出，“竞争性选举”对“确认型选举”的突破主要有：

一是提名主体由一元变为多元。村、社区、乡镇党组织领导班子成员由全体党员海推或个人自荐、群众推荐和组织推荐；县级党委委员在党代会上由党代表进行推荐（湖北宜都市党代会的做法），或个人自荐、组织推荐、不同层级的干部推荐等。

二是变组织单一介绍候选人的方式为组织介绍加个人竞选。为个人演讲、展示、回答问题提供平台与条件。

三是扩大党员直接选举范围。乡镇公推直选普遍做到由党员或党代会直接选举书记、副书记、委员。县、市党代会常任制，由于浙江台州市椒江区和湖北罗田县取消了常委会，故由党代会直接选举委员会。

四是扩大书记、副书记、委员差额比例。书记、副书记差额不少于1人，委员差额均超过现有条例规定。

我们已经从改革之前的“指定型选举”，进展到“确认型选举”，现在，为什么还要向“竞争性选举”推进呢？主要是由选举的实质，即选举是实现民主的最基本最重要的方式，是当代民主国家的政治基石，以及选举的特征，即保证选举公正性和真实性的基本原则所决定的。

“竞争性选举”需把握的几个问题

由选举的实质及特征决定，无论是“指定型选举”，还是“确认型选举”，都离选举的本意相差甚远，只有“竞争性选举”，才符合选举的本意，才是公正而真实地体现了选举人意愿的选举。那么，向“竞争性选举”推进，又有哪些思想障碍，又需要注意哪些问题呢？

1.必须坚持党对选举的控制和引导。推行“竞争性选举”，实行党员对干部的挑选，是否意味着不需要政党对选举实施领导了？是否会妨碍党管干部原则的贯彻落实？这是人们普遍担心的问题。事实上，如果完全由党员自由选择、自由挑选，会由于信息缺乏、能力素质有限、平常关注度不够、个人偏见等原因，出现不关心、盲目投票等问题。为此，必须对党员进行有效的引导。政党的一项重要功能，便是介绍、推荐治国理政的人才，帮助这些人才赢得民心民意，并代表本党去掌握公共权力。这里的关键不在于要不要引导、要不要实施党管干部原则，而在于怎样引导，怎样管，怎样才能既保持党对选举过程的有效控制，又不使选举的选择权失去意义；既不滥用党的控制权而取代选举的选择权，又不在保证选举选择权的口号下而放任自流。其实质就在于正确认识党管干部的内涵，划定党管干部的科学界限，创新党管干部的有效机制。从以往习惯的党管干部的做法，即由党组织甚至少数人任命具体人头，转向制定干部政策、标准、程序；由依靠行政手段实行“指定型选举”，转向通过政策、标准、程序引导选民实行“竞争性选举” 这就是利益多元化、民主意识增强的时代，政党引导、控制选举的科学有效之路。

2.必须保障选民的提名权、选择权和竞选权。保障选举者的选举权，不仅体现在最终的投票上，而且体现在选举的全过程。当前，需着力解决选举者的提名权、选择权和竞选权。

改进候选人的提名方式，落实选举者的提名权。首先，候选人的条件和资格的制定，须有选民参与。其次，候选人提名方式，实行自下而上与自上而下相结合，可以由党组织提名，也可以由党代表、党员、党外群众提名或党员个人自荐，且效力一致。当然，这种平等的提名权，并非一人一票均等，不同层级、不同关联度的人，提名所占权重将有所区别。但从法理上说，所有选举者都具有不可剥夺的提名权利。

扩大差额选举的范围和比例，落实选举者的选择权。当前，可从村、社区到乡镇，实行正副书记、委员的全部差额选举，随着条件的成熟，向县以上扩展。基层党委委员的差额比例可从目前的20%，逐步扩大到不少于30%；地方党委委员的差额比例从目前的不少于10%，逐步扩大到不少于20%；常委差额不少于2人；书记、副书记差额均不少于1人。

允许合理竞选，落实选举者的知情权。把党组织介绍与个人展示、传统手段与现代方式、一般履历介绍与述廉、公示家庭财产等结合起来，保证选举者对候选人具有全面的知情权。与此同时，制定合理拉票与非法拉票、合理投资与贿选的界限，防止违法行为的出现。

3.必须实行大胆探索、循序渐进的改革路径。党内选举制度改革，是干部人事制度改革的攻坚部位，它牵涉到领导班子、主要领导人的产生及他们手中的用人权。对此，改革有风险，不改革更危险。改革虽有风险；但不改革将会严重损害人民群众对党的干部的公信度、对党的执政行为的信任度。大胆改革、积极探索，才会有出路、有作为、有地位。但是，改革也不是一哄而上，而是有试点、总结、推广 上升的循序渐进和有序推进。具体讲，目前可在乡镇、社区等实施党的领导核心作用的基层党组织中，全面推行竞争性直接选举；在县级党委中试点委员、常委、正副书记竞争性间接选举，待乡镇党委全面实行直接选举后，再结合县、市党代会常任制的普遍推行，向县、市一级全面推开。

■从实践中来

对党内民主实现形式的一个探索

——宁夏国企试点公推直选的经验和启示

□常欣欣

根据党的十七大精神，宁夏国资委党委从2008年启动了在国有企业基层党组织换届中的“公推直选”试点。目前，宁夏国资委在14个二级企业党委和200多个基层党支部换届中都实行了公推直选。同时这一做法还延伸到了50多个工会和共青团组织负责人的选拔，并进一步运用到1000多个企业基层区队班组长的选拔任用上。他们的经验得到中央领导、中组部、国资委和国内研究党建和民主政治的专家们的高度关注，被认为是对党内民主实现形式的一种积极探索和创新。

宁夏国企基层党组织“公推直选”实践的特点与创新

宁夏国企基层党组织的公推直选有4个创新点值得关注：第一，改革了候选人提名方式，党委委员、纪委委员的人选由组织提名变为组织提名与群众提名相结合；第二，改革了民主推荐方式，变“少数人选人 为“多数人选人” 第三，改革了选人方式，变“事前选人 为通过竞选演讲带动的“目标选人 ；第四，改革了选举方式，变等额选举为差额直选。

宁夏国资委的经验与已有的农村乡镇的公推直选相比，其效果更为突出和成功，这与国有企业特定的条件有关：其一，国有企业的组织结构明晰，基层党支部建设相对完备，因此动员工作方便展开；其二，国企党员干部具备基本的文化素养，能够快速适应干部换届的“公推直选”这种新形式；其三，选举与选举者的利益具有切实的、直接的相关性，党员的权利意识容易生成；其四，换届方案制定的充分而详尽。

宁夏国企“公推直选”探索与我国民主政治发展的空间拓展

从宁夏国企的“公推直选”我们至少可以看到党的基层组织实现了3个层面的转变：其一，在组织结构上，干部换届兼顾上、下两个层级的意志，并且限制在规范的程序内；其二，在权威来源上，通过包括竞选演讲在内的选举民主形式塑造干部权威，而不是单纯的上级意志；其三，在功能定位上，围绕经济建设这一中心推进党的基层组织建设，通过党内民主带动人民民主。

从现实效果看，宁夏国企公推直选的做法把党内基层民主向前推进了一大步；然而，从长远看，他们的经验也告诉我们，当代中国民主政治还有很大的拓展空间。

首先，党内公推直选的制度化需要干部人事制度等相关制度的配套改革。党建工作要跟上时代的变化，这对党组织建设的制度化提出了更高的要求，一方面要发挥党组织的能动性；另一方面还要在制度建设上及时跟进。例如，通过公推直选出的党的基层干部，按照选举规定应当工作至任期结束，但是在党管干部的原则下，基层党的干部要服从上级的调动安排。这样一来，公推直选一方面贯彻了党管干部原则，另一方面却难以回避在干部任内调动上与该原则的内在冲突。因此，如何制定规范的程序将公推直选上升为一种制度化的干部换届方式，是迫切需要解决的问题。还有公推直选出的党的基层干部与企业管理层、行政干部的选拔制度如何对接以解决“职称待遇”等问题，也有待从制度层面予以考虑。这里实际涉及单项制度创新和整体制度改革推进的问题。

其次，党内民主形式的多元化要求给予基层组织更大的自主创新空间。宁夏国企的公推直选在某些具体做法上突破了现有的党内选举程序和规定，例如先选举支部书记再选举支部委员的“倒选”。这种情况实际反映的是如何处理党建形式的一般性和特殊性的问题。党内民主建设的具体形式应当本着多元化的原则，而不是一刀切的僵化模式，这就要求给予基层党组织更大的自主创新空间。当然多元化不是没有方向，归纳起来有两点需要重视：其一，扩充利益代表基础，增强利益聚合的能力；其二，发展党内民主，拓展党员参与党内事务的渠道。

最后，从党内民主到国家政治民主化。按照十七大精神：“要以扩大党内民主带动人民民主，以增进党内和谐促进社会和谐” 这意味着中国民主政治发展的路径是从执政党拓展到国家与社会层面。这个问题在国有企业则表现为，如何将公推直选的做法用于行政领导的选拔？如何落实非党员群众的选举权利？或者，民主选举方式是否适用于行政领导的选拔，这是一个值得探讨的问题。民主应当如何嵌入政党—国家的体系内？我们应当采取什么样的策略在实践中探索中国的民主政治？这些问题虽不是宁夏国企公推直选的试验能够解决的，但从此出发却有着进一步探索和拓展的空间。

“党的建设科学化”须澄清的几种认识

□谢忠平

“提高党的建设科学化水平”这一命题的提出，引起了社会各界的高度关注，成为当前党建研究的一个热点，很多党务工作者和理论工作者纷纷从不同的视角，进行了较为广泛的探索和研究，提出了一系列有价值、有见地的观点，但也出现了一些简单化、绝对化、庸俗化的倾向，需要加以澄清。

不能认为现在提出党的建设科学化就说明过去党的建设经验不科学

有人理解现在提出党的建设科学化，就简单地认为过去我们党的自身建设没有按规律办事，毫无科学可言。这是一种绝对化的思维。提高党的建设科学化水平，是在新形势下党的建设领域贯彻落实科学发展观这一特定背景下提出来的，正如我们不能机械地认为在科学发展观提出之前我们党领导中国发展的实践都不是科学发展一样，我们也不能否定党的建设科学化这一命题提出之前党的建设实践。

提高党的建设科学化水平，不但不能忽视党过去自身建设的历史，反而应该重视历史并善于从历史中总结经验、吸取营养。党的建设科学化，应该是在认真总结、梳理我们党在长期的自身建设实践中形成的、行之有效的基本理论和基本经验基础上，使之制度化、规范化，进而指导新的实践，这是提高党的建设科学化水平的前提和基础。

不可把科学化简单等同于民主化

我们不能简单地把党内民主确立为党的建设科学化的实质与全部，更不能简单地认为党内越民主，党的自身建设就越科学，民主的未必是科学的（多数人决定的并不一定是正确的、科学的，有时“真理往往掌握在少数人手里”）。民主的科学化、科学的民主化揭示了民主与科学辩证统一的关系，即民主可作为科学的手段，也可成为科学的目的；反过来，科学可作为民主的手段，也可成为民主的目的。民主与科学的内在机理揭示了党内民主与提高党的建设科学化水平之间的紧密关系：一方面，发展党内民主是提高党的建设科学化水平的重要途径和手段，党内民主状况直接决定和影响党的建设科学化水平；另一方面，党的建设科学化要求规范党内民主建设的内容，并以此确定党内民主发展的路径，切实做到以科学理论指导党内民主、以科学制度保障党内民主并以科学方法推进党内民主。

警惕把“党的建设科学化”庸俗化

在有的人看来，党的建设科学化就是一个包罗万象的大框框，党的建设的方方面面都可以往里面放。事无巨细往“科学化”上套，仿佛只要是加强和改进党的建设，就离不开党的建设科学化，科学化似乎成了能解决所有党建问题的灵丹妙药。

正如有的学者指出的，单纯地实现党的建设某一方面、某一领域的科学化，不同时推进党的建设整体的科学化，还不能称作是党的建设科学化。党中央提出“党的建设科学化”，是我们党对自身建设历史经验与现实状况的深刻总结和理性把握，其本质在于倡行尊重科学、尊重事物变化发展规律的价值取向和行动原则，它是一个具有宏观性、战略性和前瞻性的历史课题，具体的、微观的层次难以形成完整的科学理论体系，更不能上升为规律性的认识，所以它不是党的建设科学化关注的核心与立意所在。在这一问题上，当前我们务必要把对党的建设科学化的理论研究与党的建设具体工作的贯彻落实区分开来，避免混为一谈，犯庸俗化的毛病。

■立党为公 执政为民

执政党建设的评判标准有哪些

□任铁缨

探讨评价执政党建设的标准具有重要的作用。有了这种标准，才能形成共识，并参照其找到问题和不足，以明确执政党建设努力的方向。评判主体应当是多元的，至少应当包括执政党、人民群众、社会评估机构等。然而，无论谁来评判，标准都是一样的，即把执政党建设是否符合科学化、民主化和制度化的要求，或者说看其是否合理、合情、合法作为最基本的评价标准。

合理——执政党建设的科学化，以解决遵循规律的问题。对于党的执政规律的研究，我们过去重视不够，存在着盲目性。因此，不断深化对共产党执政规律的认识，是摆在全党面前的一项重大任务。执政党建设的科学化体现在许多方面，但最根本的是要体现在旗帜、道路和理论体系上。对于这一点，党的十七大号召全党要“高举中国特色社会主义伟大旗帜”，认为中国特色社会主义伟大旗帜，是当代中国发展进步的旗帜，是全党全国各族人民团结奋斗的旗帜。改革开放以来我们取得一切成绩和进步的根本原因，归结起来就是：开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系。对这个问题的深入理解要注意两点：一要从新时期以来我们党全部理论创新成果准确鲜明而又富有新意的科学综合的角度，来认识和把握中国特色社会主义理论体系。二要从中国特色社会主义理论体系体现了中国共产党人在新时期三个方面的新的伟大觉醒的角度，来认识和把握马克思主义中国化最新成果。

合情——执政党建设的民主化，解决的是权力授受的合法性问题。判断执政党建设是否民主化，其关键在于究竟谁是党内生活的主体？谁是党的权力终极所有者？是广大党员群众还是少数党的领导干部？确定并保证党员的主体权利就是党内民主的本质。应当说，在执政党建设的民主化上还有很长的路要走，因为在这些方面还存在许多问题亟待解决。诸如在民主选举上，根据列宁的说法，“民主是多数人的统治。只有普遍、直接、平等的选举才可以说是民主的选举。”在民主决策上，广大党员的参与广度与深度及其有效程度还远远不够。在民主管理上，党章及其他党内法规所赋予党员的各项民主管理权利等，还有待于进一步探索其实现途径并加以保证。在民主监督上，党员对权力行使者的制约、监控和处置，特别是党员对不称职领导干部的撤换和罢免权等还没有得到切实的体现。当前，加强党内民主建设要注重在建立健全保障党员民主权利的机制、健全和完善党的代表大会制度、发挥党的委员会全体会议的作用、改革和完善党内选举制度、建立健全党内监督机制等方面下功夫。通过完善和健全党内民主制度，理顺与规范党内权力的授受与监督关系，牢固树立起广大党员在党内民主中的主体地位，保障和落实党员的各项民主权利，实行民主决策，不断发展党内民主选举，切实加强党内民主监督。

合法——执政党建设的制度化，解决的是人治还是法治的问题。在执政党的建设问题上，无论是科学化（合理）还是民主化（合情），最终都要体现在制度上并通过制度来加以保证，否则还是要落空的。这里的制度化是个大概念，泛指法律和制度的总称（也包括党内法规）。从这个意义上说，制度带有根本性，其实质是人治还是法治的问题。法治有两层含义：一是法律得到普遍的服从，二是得到普遍服从的法律是好的法律。执政党建设制度化是一项长期而艰巨的任务。应当看到，当前在制度建设方面还存在着一些需要完善的地方。诸如，有的制度与发展变化了的形势不适应，缺乏时效性；有的制度照搬上级文件，不能结合本地区、本部门实际，缺乏针对性；有的制度体系不健全、标准模糊，缺乏可操作性；有的地方执行制度力度不够，使得制度缺乏应有的约束力和权威性。

需要指出的是，上述三个标准之间有个相互关系问题。进行执政党建设就是要处理好这三者的关系，使其尽可能地统一起来，其中科学化是根本前提，民主化是本质所在，制度化是基本途径。

■会议报道

统筹区域党建引领商圈繁荣 “商圈党建工作主题论坛”召开

本报讯 近日，由中共扬州市委组织部、中共广陵区委发起举办的“商圈党建工作主题论坛”，在江苏扬州举行。来自北京、上海、浙江、湖南、广东、江苏等国内知名商圈和江苏省内城市的业内领导专家、企业家代表以及全国有关新闻媒体的近百名嘉宾参加了论坛。全国党建研究会副秘书长卢先福、中组部有关领导、江苏省委组织部副部长徐金万出席论坛。

在商圈党建工作主题论坛上，与会代表就加强商圈党建工作交流了经验，研讨了下一步工作思路。广陵区委介绍了开展商圈党建工作的经验和做法。上海黄浦区、长沙市雨花区、广州市荔湾区、南京市鼓楼区、南通市崇川区等进行了交流。各地的党建专家进行了现场互动讨论。中央党校党建部李俊伟教授主持了主题论坛，全国党建研究会副秘书长卢先福作了点评和专题辅导。

活动中，与会人员发表了《商圈党建工作主题论坛共同宣言》，参观了文昌商圈先锋驿站、青年文明示范街等党建工作现场，并观看了商圈党建电视专题片。